Livre blanc pour une démocratie locale rénovée

FÉVRIER 2020

Par Aurore Granero (Observatoire de l'Éthique Publique),
Jean-François Kerléo (Observatoire de l'Éthique Publique),
et Jacques Trentesaux (Mediacités)

OEP MEDIACITÉS

AVANT-PROPOS

Il faut saisir l'opportunité des élections municipales de 2020 pour donner un nouveau souffle à la démocratie locale. Ceci doit passer par un **renforcement de la transparence de la vie locale, un meilleur encadrement du rôle des élus et un accroissement des moyens d'expression citoyenne**. Les communes constituent l'échelon par excellence de la proximité et de la solidarité collective. Il faut donc assurer à celles et ceux qui les dirigent les meilleures conditions pour répondre aux attentes de nos concitoyens. Il en va du maintien de la légitimité politique des élus locaux.

Très mobilisés sur ces questions, l'Observatoire de l'éthique publique[1] (OEP) et le journal en ligne Mediacités[2] ont décidé d'allier leur expertise et leurs convictions pour définir les clefs d'une démocratie locale rénovée. S'inspirant du « Manifeste pour une démocratie locale réelle »[3] publié par Mediacités en octobre 2020 et de travaux de l'Observatoire, notamment de la note d'Aurore Granero du 12 février 2020[4], ce livre blanc croise expertise juridique et connaissance du terrain pour aboutir à des propositions opératoires.

L'ambition de cette étude est aussi de donner aux élus des outils pour répondre aux difficultés rencontrées dans l'exercice de leur mandat. Il ne s'agit pas de s'immiscer dans les politiques mais d'attribuer aux élus un cadre de travail adapté et d'inscrire les valeurs de transparence et de déontologie dans les consciences et les pratiques. Quatre axes ont été privilégiés :

1. **Renforcer les règles déontologiques des élus locaux**
2. **Dynamiser la démocratie locale par l'implication citoyenne**
3. **Réorganiser le fonctionnement des collectivités territoriales**
4. **Accroître la transparence sur la vie locale et son financement**

1 http://www.observatoireethiquepublique.com/

2 https://www.mediacites.fr/

3 https://www.mediacites.fr/manifeste-25-propositions-municipales-2020/

4 http://www.observatoireethiquepublique.com/rendre-plus-ethique-la-vie-publique-locale/

Le livre blanc se conçoit comme un support aux débats publics qui ont lieu en cette période de campagne municipale. Il s'adresse aux candidats mais également à leurs collaborateurs et agents territoriaux. Il constitue aussi un instrument entre les mains des citoyens et des associations pour qu'ils rappellent aux élus les transformations nécessaires pour une démocratie locale transparente, efficace et équilibrée. En somme, ce livre blanc n'a d'intérêt que si les acteurs locaux se l'approprient pour en discuter les propositions et les critiquer, afin de faire vivre pleinement la démocratie locale.

« La sphère locale est demeurée trop souvent à l'écart des avancées juridiques. Il est désormais impératif d'affermir la déontologie des élus locaux en transposant les outils nationaux qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Renforcer les règles déontologiques des élus locaux

1

Ces dernières années, la France a vu l'adoption de nombreux textes de lois consacrés à la déontologie dans la sphère publique.

Dans le prolongement des lois du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique, la loi du 9 décembre 2016 dite « loi Sapin 2 » a renforcé les volets préventifs et répressifs de la lutte contre la corruption. Les lois du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique « balaient plus large, en complétant les dispositifs de prévention des conflits d'intérêts et en s'attaquant au financement de la vie politique »[5]. Enfin, les lois du 22 décembre 2018 relatives à la lutte contre la manipulation de l'information imposent davantage de transparence aux plates-formes internet (moteurs de recherche et réseaux sociaux) en remaniant l'article L. 163-1 du Code électoral et visent plus largement à lutter contre le phénomène des « fake-news ».

Ces avancées ont une portée nationale. Mais qu'en est-il de la sphère locale ? Elle est demeurée trop souvent à l'écart des avancées juridiques. **Il est désormais impératif d'affermir la déontologie des élus locaux en transposant les outils nationaux qui ont fait la preuve de leur efficacité.** Si plusieurs dispositifs applicables à l'échelon local restent perfectibles, d'autres sont tout simplement ignorés par les collectivités territoriales. Il convient ainsi de repenser tout à la fois le régime des incompatibilités, le contrôle des cadeaux et avantages ou bien encore le respect de l'égalité femme/homme…

Tout d'abord, pour prévenir les conflits d'intérêts et éviter l'enrichissement personnel des élus, la loi du 11 octobre 2013 a soumis les élus nationaux comme locaux ainsi que leur entourage à deux obligations : remettre une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique (HATVP).

La déclaration de patrimoine liste les immeubles bâtis et non bâtis, valeurs mobilières, assurances-vie, comptes bancaires courants ou d'épargne, livrets et autres produits d'épargne, biens mobiliers divers d'une valeur supérieure à un montant fixé par voie réglementaire, véhicules terrestres à moteur, bateaux et avions, fonds de commerce ou clientèles, charges et offices, biens mobiliers, immobiliers, comptes détenus à l'étranger, passif. La déclaration précise, pour chaque élément, s'il s'agit de biens propres, de biens de la communauté ou de biens indivis. La déclaration d'intérêts, elle, doit comporter les activités professionnelles donnant lieu à rémunération ou gratification exercées à la date de l'élection ; les activités de consultant et les participations aux organes dirigeants d'un organisme public ou privé ou encore la participation financière directe dans le capital d'une société. La loi prévoit également que les activités professionnelles exercées à la date de la nomination par le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin doivent figurer dans la déclaration d'intérêts. Cette règle ne s'applique pas à la déclaration de patrimoine.

Les déclarations de situation patrimoniale des membres du Gouvernement sont en ligne sur le site de la HATVP. En revanche, celles des parlementaires ne sont consultables qu'en Préfecture par tout citoyen régulièrement inscrit sur les listes électorales.

5 J.-F. KERLEO, « Les dispositions relatives aux élus et aux membres du gouvernement », AJDA 2017, p. 2247.

Le même dispositif était prévu dans la version initiale de l'article 11 de la loi du 11 octobre 2013 pour les déclarations des maires des communes de plus de 20 000 habitants[6]. Or, le Conseil constitutionnel a censuré cette possibilité par une décision n°2013-676 DC du 9 octobre 2013, estimant qu'il s'agissait d'une atteinte disproportionnée à leur vie privée au regard de l'objectif de transparence poursuivi. Conséquence : les déclarations patrimoniales des élus locaux sont secrètes et donc inaccessibles aux citoyens.

L'opacité totale des déclarations patrimoniales des élus locaux est contestable et ce d'autant plus que la Cour de cassation juge de façon constante que « la publication de renseignements d'ordre purement patrimonial, exclusif de toute allusion à la vie et à la personnalité des intéressés, ne porte pas atteinte à l'intimité de leur vie privée »[7]. La Cour européenne des droits de l'homme partage indirectement une telle position. Dans la mesure où seules 433 communes sur 35 360 ont une population supérieure à 19 999 habitants, **ce seuil doit être réduit de manière significative**.

PROPOSITION N°1

Prévoir la publicité des déclarations de situation patrimoniale des élus locaux et abaisser le seuil pour les obligations déclaratives (patrimoine et d'intérêts) aux maires des communes de plus de 3 500 habitants.

Ensuite, contrairement à l'inéligibilité, les incompatibilités ne font pas obstacle à une candidature aux élections locales mais exigent de renoncer, une fois élu, à exercer une activité professionnelle. Elles obligent donc l'élu à choisir entre son mandat et sa fonction professionnelle jugée « incompatible ». Certaines incompatibilités résultent de liens de parenté : dans les communes de plus de 500 habitants, le nombre des ascendants et descendants, frères et sœurs, qui peuvent être membres du même conseil municipal est limité à deux[8]. D'autres résultent de dispositions relatives à la profession ou à l'ac-

6 Auxquels il faut ajouter les adjoints aux maires des communes de plus de 100 000 habitants titulaires d'une délégation, les présidents et les vice-présidents titulaires d'une délégation de signature d'un EPCI de plus de 20 000 habitants ou dont le montant des recettes de fonctionnement est supérieur à 5 M€ ainsi que le président de la métropole de Lyon et les vice-présidents délégataires. // Laurianne Rossi, questeur à l'Assemblée nationale et membre de l'OEP a proposé d'aligner le régime déclaratif des maires, de leurs adjoints, et des présidents d'EPCI à fiscalité propre et de leurs vice-présidents selon une même strate de population - 20 000 habitants -, estimant que la dualité du régime déclaratif ne se justifiait pas. Mais son amendement, déposé lors de l'examen de la loi Engagement et proximité, a été déclaré irrecevable pour des raisons d'ordre procédurale.

7 1ère Chambre civile, 20 novembre 1990, Bull. n°257 ; 1ère Chambre civile, 28 mai 1991, Bull. n°173 - 1ère Chambre civile, 20 octobre 1993, Bull. n°295.

8 Article L. 238 du Code électoral

tivité concernée[9]. Ces incompatibilités existent pour les maires ou les adjoints (au regard, notamment, de leur qualité d'officier de police judiciaire) mais ne concernent pas les conseillers municipaux [10].

Certains fonctionnaires (préfets, cadres de la police nationale…) ne peuvent se présenter aux suffrages. Il en va de même des salariés d'un Centre communal d'action sociale (CCAS) de la ville concernée. La profession d'expert automobile n'est pas compatible avec la fonction de maire. A l'inverse, un conseiller municipal peut être en même temps maître des requêtes au Conseil d'Etat[11], ce qui ne manque pas de surprendre.

> *A ce propos, le collège de déontologie de la juridiction administrative a estimé qu'un magistrat administratif, qui est conseiller municipal délégué en charge de la lutte contre l'immigration clandestine, ne doit pas traiter les dossiers relatifs au contentieux des étrangers au sein du tribunal dans lequel il exerce ses fonctions[12].*

Parfois, le cumul d'activités expose à des risques pénaux[13]. Par exemple, exercer la profession de notaire et être en même temps adjoint à l'urbanisme expose l'élu au délit d'ingérence de l'article 175 du code pénal[14].

Afin de limiter tout risque de conflit d'intérêts, **il convient également de renforcer les règles d'incompatibilité entre le mandat d'élu local et certaines activités professionnelles** à l'instar des entrepreneurs pouvant candidater aux marchés publics et qui seraient en charge des travaux publics ou de l'urbanisme dans leur commune. Au regard des nouvelles responsabilités confiées aux élus dans le cadre de la décentralisation des procédures d'urbanisme, il paraît peu éthique qu'une même personne fixe d'un côté les limites du plan local d'urbanisme en tant qu'élu et reçoive ensuite des clients propriétaires fonciers au titre de son activité professionnelle.

---

9 R. RAMBAUD, Droit des élections et des référendums politiques, LGDJ, Précis DOMAT, 2019, p. 418.

10 JOAN 2008, Question n°19381, p. 1650.

11 L'article L. 231-5 s'applique aux magistrats des tribunaux administratifs et des Cour administratives d'appel mais pas aux membres du Conseil d'Etat.

12 CDJA, 17 avril 2014, avis n° 2014-4 ; D. actu 14 mai 2014.

13 Voir le cas de l'ancien député maire de Valenciennes Laurent Degallaix : https://www.mediacites.fr/enquete/lille/2017/03/30/degallaix-et-la-caisse-depargne-une-affaire-qui-roule/

14 Cet article interdit aux élus locaux de prendre quelque intérêt que ce soit dans les actes dont ils ont l'administration ou la surveillance.

Pour toutes ces raisons, il est nécessaire de renforcer le régime des incompatibilités entre la fonction d'élu et certaines professions omniprésentes dans les actes courants de la vie locale.

PROPOSITION N°2

Renforcer le régime des incompatibilités entre la fonction d'élu et certaines professions omniprésentes dans la production des actes courants de la vie locale.

C'est ensuite à la **lutte contre la corruption** qu'il faut s'attaquer en prévoyant des dispositifs de prévention et de formation.

L'Observatoire SMACL (société mutuelle d'assurance des collectivités et de leurs agents) des risques de la vie territoriale fait apparaître, dans son Baromètre sur l'état annuel du risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux[15], que les manquements au devoir de probité constituent le premier motif de poursuites et de condamnations. On connaît en France une moyenne de 70 élus locaux concernés par an. Plus de 560 élus locaux[16] ont déjà été poursuivis pour la mandature en cours pour manquements au devoir de probité[17].

Ces infractions à la législation pénale recouvrent différents crimes ou délits comme l'abus de biens sociaux, la corruption passive ou le trafic d'influence. Nombre de ces infractions traduisent la recherche d'un intérêt personnel mais d'autres, comme la prise illégale d'intérêts, n'exigent pas que l'élu ait poursuivi son intérêt, ni même qu'il ait porté atteinte à celui de la collectivité, pour être sanctionnés par le juge. Il faut par ailleurs rappeler que les peines encourues sont lourdes, et peuvent atteindre 75000 euros d'amende et 5 ans d'emprisonnement.

Par exemple, la Cour de cassation a confirmé la condamnation pour prise illégale d'intérêt de quatre élus municipaux de la ville de Bagneux pour avoir voté des subventions à des associations qu'ils présidaient. Le juge

15 Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, Le risque pénal des élus locaux et des fonctionnaires territoriaux, Rapport annuel 2018, Lexis-Nexis, novembre 2018.

16 Lire l'interview de Jean-Christophe Picard, ancien président de l'association Anticor : https://www.mediacites.fr/interview/national/2018/07/24/quand-personne-ne-controle-la-corruption-sinstalle/

17 Observatoire SMACL des risques de la vie territoriale, p. 5.

> *a estimé que « les élus municipaux, détenant un mandat électif et des fonctions de présidents d'associations, sont soumis à l'obligation de veiller à la parfaite neutralité des décisions d'attribution des subventions à ces associations » et que « l'infraction est constituée même s'il n'en résulte ni profit pour les auteurs ni préjudice pour la collectivité. »*[18]

L'Agence française anticorruption (AFA), créée par la loi du 9 décembre 2016 dite « Sapin 2 », a pour mission principale d'aider les entreprises et les administrations publiques à prévenir et à détecter les faits de corruption et à émettre des recommandations. L'AFA a souligné que, si les grandes collectivités sont sensibilisées au risque de corruption, la mise en œuvre et l'utilisation des outils dédiés à cet objectif reste très faible : référent déontologue, procédure de recueil des alertes, formations anti-corruption. La raison en est simple : les élus ne sont pas suffisamment formés aux risques de corruption et à la déontologie publique[19].

Si l'article 105 de la loi du 27 décembre 2019 autorise le gouvernement à prendre par ordonnances des mesures pour faciliter l'accès des élus locaux à la formation et définir un référentiel unique de formation en s'adaptant aux besoins des élus locaux, rien n'est encore précisé quant à leur contenu.

Il est donc proposé, en attendant les textes d'application, de **rendre obligatoire des formations liées aux risques de corruption et d'atteinte à la probité** qui seraient dispensées par des organismes de formation agréés par l'Etat. La déontologie doit être comprise parmi les formations obligatoires, plus encore pour les nouveaux élus.

Parallèlement, l'article 17 de la loi Sapin 2 soumet les acteurs économiques à plusieurs obligations (rédaction d'un code de conduite, cartographie des risques liés à la corruption…). Ce plan de prévention des risques applicable aux grandes entreprises, ainsi d'ailleurs que d'autres dispositifs de lutte contre la corruption prévus par cette loi, pourrait être transposé aux collectivités territoriales **en étendant la portée de cet article aux collectivités de plus de 100 000 habitants**. Celles-ci auraient obligation de mettre en place un plan de prévention de la corruption sous le contrôle de l'AFA[20].

---

18 Cas, Crim, 22 octobre 2008, n° 08-82068.

19 Lire à ce sujet l'interview de Charles Duchaine, directeur de l'Agence française anti-corruption, dans Mediacités : https://www.mediacites.fr/interview/national/2018/07/31/les-collectivites-locales-sont-tres-exposees-a-la-corruption/

20 Un amendement de Laurianne Rossi, questeur à l'Assemblée nationale et membre de l'OEP, a été déposé dans le cadre de la loi Engagement dans la vie locale et proximité de l'action publique mais non adopté. Il visait à imposer aux plus importantes collectivités et établissements publics un plan de prévention de la corruption doté d'outils internes (code de conduite, dispositif d'alerte interne, évaluation des personnes morales ou physiques entretenant des liens financiers dans le cadre de marchés publics, formation, contrôle interne).

PROPOSITION N°3

Rendre obligatoire la formation des élus aux risques de corruption et à la prévention des conflits d'intérêts.

PROPOSITION N°4

Etendre l'article 17 de la loi Sapin 2 aux communes et intercommunalités de plus de 100 000 habitants afin de leur imposer la mise en œuvre d'un plan de prévention de la corruption, contrôlé par l'Agence française anticorruption.

Les organes déontologiques se sont multipliés ces dernières années auprès des parlementaires ou des fonctionnaires et agents publics. En revanche, **les élus locaux ne disposent pas d'autorité déontologique de proximité**. Plusieurs collectivités territoriales ont pris l'initiative de mettre en place des structures déontologiques compétentes à l'égard des élus. Dès septembre 2014, par exemple, la ville de Strasbourg a adopté une charte de déontologie et créé une fonction de déontologue indépendant. D'autres collectivités ont suivi, ce qui atteste du besoin des élus en la matière.

La loi pourrait offrir un cadre harmonisé en généralisant la présence de ces référents individuels ou organes collectifs auprès des élus locaux. Ils leur apporteraient tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la Charte de l'élu local[21]. L'expérience des référents déontologues auprès des fonctionnaires démontre combien il est important que les personnes investies de cette mission déontologique soient indépendantes des collectivités territoriales concernées afin d'éviter tout lien de subordination ou de hiérarchie entre elles et les élus. Pour autant, ce référent déontologue doit rester une autorité agissant à l'intérieur de la collectivité, garantissant ainsi secret et discrétion professionnels.

21 A la suite de la parution du position paper de Jean-François Kerléo et Elise Untermaier évoquant la nécessité de créer une instance déontologique de proximité pour les élus locaux, le Gouvernement a déposé un amendement (n° 1660) à la loi engagement et proximité dont l'exposé des motifs mentionne expressément l'OEP. L'amendement fut adopté par l'Assemblée nationale mais rejeté en commission mixte paritaire en raison de l'opposition du Sénat. Il prévoyait la possibilité pour tout élu local de consulter un référent déontologue afin d'obtenir des conseils utiles au respect de la déontologie publique.

PROPOSITION N°5

Création d'un poste de référent déontologue indépendant auprès des élus locaux afin que ceux-ci disposent d'un organe consultatif de proximité chargé de leur apporter, en toute discrétion, tout conseil utile au respect des principes déontologiques.

Depuis la réforme du 11 octobre 2013, la HATVP est chargée de contrôler les **déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts des élus nationaux et locaux**. La loi Sapin 2, lui a attribué la compétence de tenir le répertoire sur lequel s'enregistrent les représentants d'intérêts (lobbies) qui entrent en contact avec les pouvoirs publics. Siégeant à Paris, la HATVP méconnait les spécificités territoriales. Or les « déclarations déontologiques », comme le contrôle du lobbying, s'apprécient au regard d'un contexte politique, économique et social qui diffère selon la taille de la collectivité, le profil des élus et les rapports historiques et culturels entretenus entre les pouvoirs publics et la sphère sociale. C'est pourquoi, il conviendrait de c**réer des antennes départementales de la HATVP** afin de faire remonter les usages et les pratiques des collectivités territoriales et de mieux accompagner les élus municipaux.

PROPOSITION N°6

Créer des antennes de la HATVP dans chaque département pour faciliter le contrôle des conflits d'intérêts sur un territoire donné et tenir un registre des lobbys agissant sur ce territoire.

Devrait également faire l'objet d'un contrôle les différents avantages dont les élus locaux bénéficient à l'occasion de l'exercice de leur mandat. En effet, contrairement à ce qui existe en droit parlementaire, **aucune règle n'encadre les dons, avantages ou invitations dont a bénéficié un membre de l'exécutif d'une collectivité ou intercommunalité dans l'exercice de son mandat**. Ces avantages doivent être contrôlés par le référent déontologue dont la mise en place est proposée dans la proposition n° 5 du présent livre blanc. Celui-ci se prononce sur les risques de conflits d'intérêts que de tels avantages peuvent entraîner au regard des fonctions assumées par chaque élu et centralise les dons qui peuvent être reversés, le cas échéant, à des œuvres de charité.

PROPOSITION N°7

Imposer aux membres des exécutifs des grandes collectivités territoriales et intercommunalités de déclarer publiquement tout don, invitation ou avantage d'une valeur estimée supérieure à 150 euros dont ils ont bénéficié dans le cadre de leur mandat.

Autre point financier concernant cette fois-ci le financement des candidats ou des élus : les personnes physiques peuvent consentir des dons pour soutenir financièrement un candidat aux élections municipales. La législation les autorise jusqu'à 4 600 euros pour un candidat (et jusqu'à 7 500 euros pour un parti politique). Les dons en espèce sont plafonnés à 150 euros par donateur. Selon la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), la liste des donateurs, qui comporte l'indication de leur nationalité et de leur pays de résidence, doit être jointe au compte de campagne en suivant l'ordre de délivrance des reçus. Le candidat connaît donc la liste de ces généreux donateurs.

Le fait que les plus grands donateurs soient souvent les plus fortunés de la commune

est une source potentielle de conflit d'intérêts[22]. Or, **l'identité des donateurs reste inconnue, échappant ainsi à tout contrôle déontologique**. La France fait figure d'exception en Europe puisque seuls sept pays européens maintiennent le secret sur l'identité des grands donateurs : Malte, Andorre, la Suisse, Chypre, Monaco, le Liechtenstein… et la France. Aux États-Unis, leur nom est rendu public à partir de 200 dollars, au Royaume-Uni, c'est à partir de 200 livres sterling, en Italie de 5 000 euros[23].

Il est proposé de rendre public les dons des grands donateurs à partir de 500 euros pour les candidats et 1 000 euros pour les partis politiques. Une modification de l'article L.52-8 du code électoral est alors nécessaire. La mesure ne devrait d'ailleurs pas être limitée aux communes et s'étendre à l'ensemble des collectivités territoriales.

PROPOSITION N°8

Révéler les noms des soutiens financiers des candidats pour prévenir de potentiels conflits d'intérêts et rendre public les dons de plus de 500 euros aux candidats aux élections municipales.

22 Lire à ce sujet l'interview de l'économiste Julia Cagé dans Mediacités : https://www.mediacites.fr/interview/national/2019/07/16/julia-cage-les-donateurs-beneficient-davantage-de-lecoute-des-candidats/

23 Transparency International France, Financement politique, l'urgence d'une réforme, p.40. Voir également J. Cagé, Le prix de la démocratie, Folio, janvier 2020.

« Sous réserve du soutien préalable d'une partie de la population (10% du corps électoral), les citoyens devraient pouvoir activer un référendum local sur un sujet relevant de la compétence de leur assemblée délibérante.

Dynamiser la démocratie municipale par l’implication citoyenne

2

Remettre les citoyens au cœur du jeu politique local est une nécessité pour réenchanter la démocratie locale et éviter les désillusions et la défiance entre gouvernés et gouvernants. Ceci passe par l'invention de nouveaux outils de démocratie participative, la « réanimation » d'outils existants mais aussi par des réformes institutionnelles afin d'améliorer le fonctionnement de la démocratie représentative. Plus éduqués et exigeants, nos concitoyens sont devenus plus vigilants vis-à-vis de leurs élus, nationaux comme locaux. A l'inverse, beaucoup d'élus locaux rechignent à accepter toute forme de contre-pouvoirs ou à rendre régulièrement compte à leurs habitants des actions menées[24].

Quelques mesures ont été adoptées par le législateur ou le constituant pour intensifier la démocratie directe locale. Mais leur utilisation est tellement complexe qu'elles ne sont jamais utilisées. Il en va ainsi du « droit de pétition local » prévu depuis la révision constitutionnelle de 2003 par l'article 72-1 de la constitution française. Or, le texte de cet article ne garantit que la faculté de « demander » et non celle d'« obtenir » l'inscription à l'ordre du jour, ce qui en restreint considérablement la portée. Par ailleurs, la loi de mise en œuvre, prévue par l'article 72-1 de la Constitution, n'a jamais été adoptée (à l'exception des collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution).

Il est donc nécessaire de faire évoluer ces outils de la démocratie locale pour qu'ils répondent davantage au principe inscrit à l'article L. 2141-1 du CGCT qui rappelle très justement que « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale ».

L'ouverture de l'agenda politique aux suggestions des habitants pourrait être conditionnée au soutien

24 Lire l'interview de Marion Paoletti dans Mediacités : https://www.mediacites.fr/interview/national/2018/08/14/nous-avons-un-president-jupiterien-et-des-hyper-presidents-de-collectivites/

préalable de 10 % minimum du corps électoral pour les communes de plus de 10.000 habitants.

PROPOSITION N°9

Instaurer un seuil de 10 % du corps électoral pour initier le droit de pétition pour les citoyens locaux.

Institué par l'acte II de la décentralisation, le référendum local est très contraignant à organiser et surtout n'a qu'un intérêt limité puisque seuls les élus peuvent prendre l'initiative de son organisation.

Les citoyens désireux de faire entendre leurs voix entre deux élections municipales ne disposent aujourd'hui que de simulacres de « concertations ». Les dispositifs de démocratie participative (conseils de quartiers, de jeunes ou de seniors) qui sont organisés par les exécutifs et restent exclusivement consultatifs, sont menés à des échelles – le quartier ou la commune – qui n'ont désormais plus de marges de manœuvre en raison de constantes coupes budgétaires et surtout des transferts de compétence effectués en faveur des intercommunalités.

Sous réserve du soutien préalable d'une partie de la population (10% du corps électoral), les citoyens devraient pouvoir activer un référendum local sur un sujet relevant de la compétence de leur assemblée délibérante. Rappelons alors que, contrairement à la consultation, le référendum dispose d'un effet décisionnel puisque les élus sont tenus de respecter les résultats du scrutin.

PROPOSITION 10

Instaurer un référendum local d'initiative citoyenne (RLIC) pour que les citoyens puissent soumettre au vote des électeurs une proposition portant sur une compétence de la collectivité.

Outre la modernisation d'outils existants, il est également possible de suggérer l'institution de nouveaux instruments afin d'améliorer l'accès des citoyens à l'information et à la prise de décision locale.

En ce sens, les citoyens pourraient ainsi disposer de la possibilité d'interpeller leurs

représentants. Pour cela, il serait intéressant de créer **un droit local d'interpellation citoyenne** dont l'objectif consisterait à obtenir des explications pédagogiques et techniques sur telle ou telle politique de la collectivité. Inscrit dans le règlement intérieur de chaque collectivité, ce droit d'interpellation citoyenne pourrait aussi servir à améliorer l'évaluation des politiques publiques initiées à l'échelle locale, évaluation qui demeure, comme au plan national d'ailleurs, le parent pauvre de l'action publique.

PROPOSITION 11

Instituer un droit d'interpellation citoyenne auprès des élus locaux leur permettant de demander des explications sur les politiques menées par les élus, obligeant ainsi les collectivités à argumenter et à motiver leurs choix de politiques publiques.

Pour faire participer plus directement les citoyens aux affaires de la collectivité et conférer ainsi davantage de légitimité à la démocratie représentative, il conviendrait d'associer les citoyens à la prise de décision locale pour les chantiers ou réformes qui engagent fortement les ressources des communes ou des intercommunalités.

Dans cette optique, il conviendrait de transposer aux collectivités territoriales l'article L.131-1 du code des relations entre le public et l'administration selon lequel : « Lorsque l'administration décide, en dehors des cas régis par des dispositions législatives ou réglementaires, d'associer le public à la conception d'une réforme ou à l'élaboration d'un projet ou d'un acte, elle rend publiques les modalités de cette procédure, met à disposition des personnes concernées les informations utiles, leur assure un délai raisonnable pour y participer et veille à ce que les résultats ou les suites envisagées soient, au moment approprié, rendus publics ».

Cela permettrait tout à la fois d'accroître l'information et la participation citoyenne tout en apportant aux élus un éclairage sur les enjeux pratiques des réformes envisagées.

PROPOSITION 12

Associer les citoyens à la prise de décision locale affectant de façon importante les ressources financières de leurs collectivités en transposant les modalités prévues par l'article L. 131-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Consulter et dialoguer avec les citoyens, est une chose ; renforcer la transparence et leur offrir un « droit de suite », en est une autre. Or, ce dernier aspect de démocratie participative est trop souvent oublié. Une commission extra-municipale représentant

la « société civile organisée » - voire des habitants tirés au sort organisés à la manière de la Convention citoyenne pour le climat - pourrait être dotée des moyens nécessaires pour procéder à des évaluations citoyennes des politiques publiques locales. Croisés avec les expertises de l'administration et celles d'universités, les avis de cette instance pourraient déboucher sur la modification de projets voire la réorientation de l'action publique. Conscient des risques de conflits d'intérêts, ces citoyens seraient susceptibles de déposer une déclaration d'intérêts afin de leur permettre de s'exprimer en toute transparence.

PROPOSITION 13

Mettre en place des audits citoyens pour évaluer les politiques publiques en toute impartialité.

Dans un autre registre, une part non négligeable des budgets des collectivités locales est réservée au soutien des associations locales. Mais les conditions de versement demeurent floues. Cette opacité favorise la suspicion de clientélisme, plus encore quand les structures aidées disposent de membres proches de la majorité municipale. **Les critères de répartition et d'attribution des subventions municipales aux associations mériteraient d'être plus explicites et transparents** afin de garantir leur objectivité vis-à-vis du pouvoir politique.

En outre, les associations elles-mêmes ont besoin d'indépendance vis-à-vis des élus, en dépit des aides que ceux-ci leur procurent. A l'instar de ce que certains députés avaient pu mettre en œuvre pour l'attribution aux associations d'une partie de la réserve parlementaire (désormais supprimée), des **jurys citoyens pourraient être créés au sein des collectivités territoriales**, éventuellement par tirage au sort. Ces jurys codécideraient avec le conseil municipal de l'attribution des subventions, non sans avoir au préalable étudié les dossiers transmis et auditionné les représentants des associations afin qu'ils

exposent leurs activités et les projets qu'ils envisagent de réaliser dans et pour la commune. Cette procédure pourrait être assortie d'un contrôle accru des Chambres régionales des comptes sur l'attribution de ces subventions.

PROPOSITION 14

Créer des jurys citoyens, éventuellement par tirage au sort, qui codécideraient avec les élus municipaux de l'attribution des subventions aux associations tout en donnant davantage de moyens aux Chambres régionales des comptes pour contrôler les attributions effectuées.

En dépit de l'enthousiasme pour **les budgets participatifs** qui permettent d'associer la population non-élue à la gestion des finances publiques, il faut souligner la portée aujourd'hui limitée de ces dispositifs. Lorsqu'ils existent, moins de 5% des citoyens y contribuent en moyenne et il s'agit majoritairement de citoyens engagés issus des classes moyennes et supérieures. Autre limite : **le montant accordé aux budgets participatifs dépassait à peine les 5 euros par habitant en 2018**. L'immense majorité des budgets (investissement et fonctionnement) des collectivités restent la prérogative des élus sans que les collectivités ne fassent d'efforts suffisants de transparence et de pédagogie pour que les habitants aient une vision claire de l'utilisation de cet argent public[25].

PROPOSITION 15

Généraliser les budgets participatifs après avoir démocratisé la procédure et garanti une meilleure transparence sur les comptes des collectivités et les niveaux de dépenses engagés pour chaque politique soutenue.

25 Lire l'analyse de Marie Caussimont, chercheuse associée en comptabilité à l'université de Toulouse Capitole : https://www.mediacites.fr/interview/national/2020/01/20/transparence-des-comptes-publics-les-collectivites-locales-francaises-meritent-le-bonnet-dane/
Lire également sur ce sujet l'enquête de Mediacités sur la course transatlantique The Bridge : https://www.mediacites.fr/enquete/nantes/2019/04/18/deux-ans-et-24-millions-dargent-public-plus-tard-ce-quil-reste-de-the-bridge/
Lire aussi le dossier complet de Mediacités sur les Machines de Nantes : https://www.mediacites.fr/nantes/dossier/machines-de-ile/

« La rénovation de la démocratie locale passe par une réorganisation du fonctionnement institutionnel des collectivités territoriales afin de réajuster les équilibres politiques, notamment entre majorité et opposition.

Réorganiser le fonctionnement des collectivités locales

3

La rénovation de la démocratie locale passe par une réorganisation du fonctionnement institutionnel des collectivités territoriales afin de réajuster les équilibres politiques, notamment entre majorité et opposition.

La problématique du cumul des mandats est régulièrement mise en avant pour lutter contre l'abstention qui ne cesse de monter en puissance que ce soit aux élections nationales ou locales. Le défaut de représentativité fournit une explication. Dans son rapport « Refaire la démocratie »[26], le groupe de travail présidé par C. Bartolone et M. Winock estimait que le premier avantage des règles de non-cumul était de favoriser le renouvellement de la classe politique et une plus grande prise en compte de la diversité sociale et culturelle de la population en termes de parité, de catégorie socioprofessionnelle, de formation, d'origine sociale ou d'âge. Par ailleurs, selon un Sondage Harris Interactive pour Transparency France[27], 1 Français sur 2 juge la limitation du cumul des mandats des responsables politiques « très efficace » pour lutter contre la corruption.

La responsabilité des exécutifs locaux ayant été constamment accrue au fil des lois de décentralisation, **la limitation du cumul des mandats doit représenter une piste privilégiée pour renforcer la déontologie de la vie politique locale**. A l'heure actuelle, nul ne peut cumuler plus de deux mandats locaux en vertu de l'article L. 46-1 du Code électoral. Cette limitation ne prend toutefois pas en compte le mandat de conseiller intercommunal, ni les fonctions de président de groupement à fiscalité propre. Ainsi, un élu peut cumuler un mandat de maire, de président d'une intercommunalité et de conseiller régional. De même, aucune incompatibilité n'est prévue entre les fonctions de président de région (ou de département) et celles de président d'une intercommunalité. Et rien n'empêche le cumul d'un quatrième mandat, par exemple de vice-président d'un syndicat mixte.

Ainsi conviendrait-il désormais d'intégrer le mandat intercommunal au régime de

26 http://www2.assemblee-nationale.fr/static/14/institutions/Rapport_groupe_travail_avenir_institutions_T1.pdf

27 Sondage Harris interactive pour LCP, « Le regard des français sur la réforme institutionnelle », février 2018.

non-cumul des mandats afin d'éviter qu'un élu soit titulaire de trois mandats en même temps.

PROPOSITION N°16

Prendre en compte le mandat intercommunal dans le non-cumul des mandats.

Un renouvellement régulier de la classe politique et une diversification des profils nécessitent aussi de limiter dans le temps le nombre de mandats. Si la durée médiane d'exercice d'un maire est de douze ans - soit deux mandats -, certains sont élus depuis plus d'un demi-siècle (par exemple Paul Girod, ancien vice-président du Sénat et maire de Droizy (Aisne) depuis 1958). Une limitation à trois mandats successifs permettrait d'assurer un équilibre entre l'efficacité de l'action publique, l'égalité d'accès aux fonctions électorales et le pluralisme de la représentation politique.

PROPOSITION N°17

Limiter le cumul dans le temps à 3 mandats successifs.

Au sein des collectivités territoriales, les exécutifs, maires et présidents d'intercommunalités concentrent la grande majorité du pouvoir. D'où l'importance pour la démocratie locale de **renforcer le statut de l'opposition** afin que règne un meilleur pluralisme des courants d'expression et d'opinion au sein des assemblée locales. Pour qu'elle puisse jouer pleinement son rôle de « contre-pouvoir » au sein du conseil municipal/intercommunal et pour assurer une meilleure transparence de l'action publique, l'opposition doit disposer d'un véritable droit à l'information de la part de l'exécutif, ce qui n'est pas toujours reconnu en pratique.

L'article L. 2121-13 du code général des collectivités territoriales dispose que : « Tout membre du conseil municipal a le droit, dans le cadre de sa fonction, d'être informé des affaires de la commune qui font l'objet d'une délibération ».

Le législateur a mis en place des instruments pour garantir ce droit à l'information. Dans les communes de plus de 3 500 habitants, le maire a l'obligation de convoquer le conseil municipal cinq jours francs (3 jours pour les communes de moins de 3 500 habitants) avant la réunion de l'assemblée délibérante. Cette convocation est accompagnée d'une

note explicative de synthèse sur les affaires soumises à délibération.

Il arrive fréquemment, dans les assemblées intercommunales, que l'ordre du jour comporte une centaine de projets de délibérations. **Les délais légaux sont donc trop brefs pour que l'opposition prépare correctement les sujets** et la note explicative est souvent très insuffisante pour éclairer sur les motifs réels de droit et de fait des mesures envisagées par l'exécutif. Il est ainsi arrivé que le juge administratif annule une délibération jointe tardivement à la convocation d'un conseil pour défaut d'information, alors que celle-ci autorisait la construction à Lyon du stade des Lumières d'une capacité de 60 000 places, nécessitant tout de même la révision du plan local d'urbanisme d'une commune[28].

Afin d'améliorer le droit à l'information des élus de l'opposition, le délai de convocation des conseillers municipaux doit être porté à 12 jours francs dans les communes de plus de 3 500 habitants. La loi doit explicitement imposer le caractère substantiel des documents explicatifs transmis lors de la convocation, ce qui passe par la modification de l'article L.2121-12 du code général des collectivités territoriales. Par ailleurs, en cas d'urgence, il ne devrait pas être possible de présenter de nouvelles délibérations dans un délai inférieur à 48 heures avant la tenue du conseil municipal/intercommunal - et non plus d'un jour franc comme actuellement – fin d'éviter des abus de la part de l'exécutif.

PROPOSITION N°18

Prévenir 12 jours francs à l'avance les dates des conseils municipaux afin de faciliter le travail préparatoire des élus d'opposition et prévoir le caractère substantiel des documents explicatifs.

La création d'un véritable statut de l'opposition implique également de renforcer leurs prérogatives au sein des instances communales/intercommunales. Depuis la loi du 5 avril 1884, les assemblées délibérantes peuvent créer des **commissions permanentes** chargées d'étudier les questions débattues en assemblée plénière. Le conseil municipal détermine librement le nombre de ces commissions et le nombre de membres pouvant y siéger. Traditionnellement, sont instituées les commission « Finances », « Jeunesse et sport », « Affaires sociales » ou encore « Affaires générales ».

28 CAA Lyon, 10 décembre 2012, n° 08LY02350.

Présidées par l'exécutif, ces commissions jouent un rôle fondamental dans la prise de décision locale alors qu'elles se réunissent à huis clos. Dans les communes ou intercommunalités de grande taille, ces commissions ont pour but d'éviter le formalisme des assemblées plénières, l'encombrement de l'ordre du jour ou la complexité de certains dossiers qui requièrent du temps et un niveau de spécialisation accru. Chargées de préparer les délibérations, ces commissions jouent donc un rôle politique alors que leurs modalités de fonctionnement ne sont pas encadrées.

En 1992, le législateur a imposé aux communes de plus de 3 500 habitants le principe de la représentation proportionnelle pour la composition de ces commissions afin de favoriser une expression pluraliste. Mais ce premier pas est insuffisant dans la mesure où les majorités peuvent très bien jouer sur le mode de scrutin pour exclure les listes d'opposition de certaines commissions en omettant, par exemple, de faire représenter une formation politique minoritaire. Le Conseil d'Etat est intervenu en 2012 pour préciser que chaque tendance politique issue des élections municipales doit siéger dans l'ensemble des commissions y compris si une liste n'est représentée que par un seul élu[29]. Malgré tout, ces commissions sont présidées par le maire qui dirige les travaux de l'assemblée plénière.

Pour rééquilibrer les pouvoirs au sein des assemblées locales, il est indispensable de **confier la présidence de la commission des Finances à un élu de l'opposition**, comme c'est le cas pour l'Assemblée nationale. **Cette proposition peut se dupliquer pour la commission d'appel d'offres**. Pour le moment, la composition de cette dernière est régie par l'article L. 1414-5 du code général des collectivités territoriales qui prévoit, pour les communes de 3 500 habitants et plus, la présence du maire ou de son représentant (comme président) et cinq membres du conseil municipal (3 pour les communes de moins de 3 500 habitants) élus à la représentation proportionnelle des groupes politiques.

L'attribution de la présidence de la commission des Appels d'offre à un élu de l'opposi-

29 CE, 26 septembre 2012, Commune de Martigues, n° 345568.

tion s'impose d'autant plus que la loi du 27 décembre 2019 a relevé le seuil de mise en concurrence de 25 000 à 40 000 euros. Cette mesure évitera des pratiques de favoritisme et garantira un meilleur usage des deniers publics.

PROPOSITION N°19

Attribuer les présidences de la commission des Finances et des Appels d'offres à un élu d'opposition pour instituer des garde-fous au pouvoir exécutif.

Il existe au Parlement la possibilité de créer des **commissions d'enquête ou des missions d'information et d'évaluation.** La réforme du Règlement de l'Assemblée nationale de novembre 2014 a ouvert à chaque président de groupes d'opposition ou minoritaire un droit de tirage, une fois par session ordinaire, leur permettant de créer une mission d'information ou une commission d'enquête. Au niveau local, les règles sont plus drastiques. L'article L. 2121-22-1 du code général de collectivités territoriales indique que, dans les communes de 50 000 habitants et plus, le conseil municipal, lorsqu'un sixième de ses membres le demande, délibère sur la création d'une mission d'information et d'évaluation, chargée de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt communal ou de procéder à l'évaluation d'un service public communal.

Cet outil de contrôle de l'action du maire et de sa majorité souffre d'un excès de rigidité et de limitation. Tout d'abord, le seuil démographique minimal ouvrant ces dispositifs est trop élevé et devrait être ramené à 9 000 habitants. **Ensuite, les modalités concrètes d'ouverture des missions d'information et d'évaluation sont trop cadrées** (présentation de la demande, fonctionnement, composition, durée, conditions de remise du rapport…). Enfin, il est regrettable que cette possibilité ne soit pas ouverte, avec voix consultatives, aux associations locales ou aux usagers des services publics locaux.

En conséquence, il est proposé de modifier l'article L.2121-22-1 du code général des collectivités territoriales pour réduire le seuil de constitution d'une mission d'information, d'attribuer à un élu d'opposition la présidence de la mission, de rendre obligatoire la participation d'usagers si la mission porte sur l'évaluation d'un service public local et d'instituer un délai de 3 à 6 mois pour rendre publiques les conclusions de la mission d'information.

PROPOSITION N°20

Faciliter la création de missions d'information et d'évaluation et modifier leur régime afin d'y impliquer les citoyens locaux et de garantir la publicité des travaux.

Dans un autre registre, la proportion de femmes siégeant dans des assemblées municipales serait passée, en France, de 35% à 40,3% entre 2008 et 2019 selon une étude du Conseil des communes et régions d'Europe (CCRE). Au-delà de ce chiffre, qui atteste d'une vraie progression en la matière, **de nombreuses limites demeurent dans les communes de moins de 1000 habitants non-soumises à la règle de la parité des listes électorales**. Cette parité est loin d'y être atteinte puisque 34,5 % de femmes siègent dans l'assemblée délibérante. Pour les postes à responsabilité dans ces communes de moins de 1000 habitants, la proportion de femmes s'élève à 17 % pour les maires, 29 % pour les premiers adjoints et 8% pour les présidences d'intercommunalité.

Constatant que la parité « n'advient pas », le Haut conseil à l'égalité (HCE) et cinq associations nationales de maires et de présidents d'intercommunalité ont appelé, le 28 janvier 2019, les parlementaires à déposer une proposition de loi dans les plus brefs délais articulée autour de deux dispositifs principaux : l'alignement des règles paritaires

strictes qui s'appliquent dans les communes de plus de 1 000 habitants aux communes de moins de 1 000 habitants (les élections se dérouleraient au scrutin de liste paritaire par alternance, sans panachage) ; l'application de la parité aux fonctions de maire et de premier ou première adjoint pour les communes et aux fonctions de président et de premier ou première vice-président pour les intercommunalités.

Il est indispensable d'imposer le principe de la parité strict pour toutes les communes. Néanmoins, il est possible dans les très petites communes (en dessous de 200 habitants) d'instituer un seuil de tolérance (de l'ordre de 30 %) au regard des difficultés pratiques pour constituer des listes.

PROPOSITION N°21

Affirmer le principe de parité pour toutes les communes en leur appliquant le scrutin de liste paritaire par alternance, et imposer une stricte parité au sein des exécutifs municipaux et intercommunaux.

« Pour éviter l'enrichissement personnel des élus, une claire distinction doit être opérée entre dépenses personnelles et frais liés à l'exercice de la représentation publique.

Accroître la transparence sur la vie locale et son financement

4

La question du **cumul des indemnités** découle naturellement de celle du cumul des mandats. Les élus peuvent additionner leurs indemnités de fonction à hauteur d'un plafond fixé à une fois et demie celui de l'indemnité parlementaire de base. Au 1er janvier 2019, ce montant s'élève à 9 382 euros brut mensuel[30]. Lorsque ce plafond est dépassé, les indemnités sont écrêtées. Il est proposé de réduire ce plafond au même niveau que l'indemnité parlementaire (7 239,91 euros brut mensuel au 1er janvier 2020) mais aussi de mieux le contrôler[31].

Toute délibération sur les indemnités de fonction doit être accompagnée d'un tableau récapitulant l'ensemble des indemnités allouées. Or, certaines collectivités ont une fâcheuse tendance à « oublier » de le retranscrire en annexe[32]. En l'absence de saisine du juge administratif, les irrégularités perdurent. Un contrôle régulier de la Chambre régionale des comptes est donc nécessaire, ce qui exige un véritable renforcement de ses moyens et de ses prérogatives.

PROPOSITION N°22

Réduire le plafond du cumul d'indemnités au même niveau de celui des parlementaires et renforcer les moyens de contrôle des Chambres régionales des comptes.

Les mandats électifs ne constituent pas une activité professionnelle[33]. En conséquence, ils ne font pas obstacle à l'attribution des allocations. Ainsi, **les élus locaux bénéficient de l'intégralité de leur indemnisation au titre de l'assurance chômage** sans qu'il soit tenu compte du montant de leurs indemnités de fonction. Or, pour pouvoir bénéficier de cette prestation sociale, toute personne doit démontrer qu'il accomplit des « actes positifs et répétés de recherche d'emploi »[34]. Une condition qu'un élu de collectivité de grande taille aura bien du mal à respecter. Il conviendrait donc, à tout le moins, de **pré-**

30 Le montant net perçu, déduction des diverses cotisations sociales, retenues diverses et CSG, s'élève à 7431 euros.

31 A. GRANERO, « Ce que révèle l'affaire Bridey sur le train de vie des élus locaux », Libération, Tribune, 23 septembre 2019.

32 Pour un exemple récent, CAA Versailles, 4 juillet 2019, n° 18VE06673

33 Il est toutefois à noter que le juge ne s'est pas prononcé expressément sur cette question. Seules des réponses écrites sont concordantes pour affirmer que le mandat électoral ne constitue pas une activité professionnelle. Voir notamment la réponse du Ministère de l'intérieur publiée dans le JO Sénat du 17/09/2015 - page 2188.

34 Lire à ce sujet l'enquête consacrée à l'ancienne député de Lorraine Valérie Debord : https://www.mediacites.fr/enquete/lille/2019/11/29/huyghe-debord-un-couple-delus-amoureux-des-notaires-du-cumul-et-des-allocations-chomage/

voir un écrêtement de l'indemnité de fonction qui tienne compte de la prestation sociale perçue, qu'il s'agisse d'allocations chômage ou d'une pension de retraite.

PROPOSITION N°23

Prévoir un écrêtement de l'indemnité de fonction en cas de versement à un élu de l'assurance-chômage et d'une pension de retraite.

Montaigne écrivait que « la charge de maire semble d'autant plus belle qu'elle n'a ni loyer, ni gain autre que l'honneur de son exécution ». La démocratie locale est marquée par le principe de gratuité (article L. 2123-17 du CGCT) qui énonce que « les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites ». La loi prévoit toutefois le versement d'indemnités de fonction pour permettre aux élus de couvrir les charges qui y sont liées et le temps passé au service de la collectivité. Les indemnités de fonction de certains élus locaux ont été revalorisées à juste titre par la loi du 27 décembre 2019. En 2018, les communes y ont consacré 1,2 milliard d'euros. En contrepartie, le renforcement de la transparence doit être organisé.

L'article L. 2123-19 du CGCT précise que le conseil municipal peut voter, sur les ressources ordinaires, des **indemnités pour frais de représentation** au maire. Cette allocation est destinée à couvrir les dépenses engagées par le maire à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune.

Cependant, il s'agit d'un forfait et non du remboursement de dépenses. **Or, certains élus ont une interprétation très extensive des frais liés à l'exercice de leurs fonctions**[35] et de ceux exposés dans l'intérêt de la commune (achat d'articles de sport, de

35 Sur ce sujet, lire l'intégralité du dossier consacré au Président de la Métropole européenne de Lille dans https://www.mediacites.fr/lille/dossier/les-frais-de-damien-castelain/

parfums, prestations assurées dans des instituts de beauté ou encore dépenses de pharmacie et chaussettes)[36]. Parfois, ces frais de représentation servent à couvrir des dépenses à caractère familial comme le règlement d'une facture d'électricité pour un enfant ou encore l'achat d'un instrument de musique (1035 euros)[37]...

Pour éviter l'enrichissement personnel des élus, une claire distinction doit être opérée entre dépenses personnelles et frais liés à l'exercice de la représentation publique. Il est donc proposé d'établir, par voie réglementaire, **un référentiel des frais de représentation des maires sur le modèle de celui établi par les assemblées parlementaires** pour l'utilisation de leurs frais de mandat.

PROPOSITION N°24

Établir par voie réglementaire un référentiel pour l'utilisation des frais de représentation des maires sur le modèle de celui établi par les assemblées parlementaires pour les frais de mandat des députés et sénateurs.

À côté des indemnités de fonction, la loi prévoit le remboursement de certaines dépenses particulières, à l'instar de **plusieurs avantages en nature** (véhicule de fonction, carte carburant...). Compte tenu du nombre élevé d'élus locaux, leur montant peut atteindre des sommes importantes. Pourtant, jusqu'à une période récente et avant que René Dosière, ancien parlementaire et président de l'OEP, ne s'intéresse à la question[38], aucun encadrement juridique n'était prévu pour les avantages en nature malgré l'existence de nombreuses irrégularités. **S'agissant du parc automobile des collectivités territoriales**, les élus locaux n'ont pas le droit de disposer d'un véhicule de fonction attribué de façon permanente et exclusive. Or, certains élus n'hésitent pas à utiliser ces véhicules à des fins purement privées[39].

---

36 Dans un article de Mediacités paru en juin 2018 et intitulé : « Damien Castelain, un président tiré à quatre épingles... aux frais du contribuable ». Au regard du travail d'investigation fourni, Anticor a saisi le 28 juin 2018 le Procureur de la République de Lille. Voir également sur ce point, Chambre régionale des comptes Occitanie, Rapport d'observations relatif à la commune de la Grande Motte, 31 juillet 2018, p. 16.

37 Chambre régionale des comptes PACA, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Orange, 21 octobre 2011.

38 Les travaux de R. Dosière ont permis la modification du Code général des collectivités territoriales qui impose désormais que le conseil municipal autorise, par une délibération annuelle, l'usage par ses membres et par des agents de la commune concernée de véhicules dans l'exercice des mandats et des fonctions, selon des conditions d'utilisation que cette délibération précise. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative qui en précise les modalités d'usage.

39 Chambre régionale des comptes PACA, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Orange, 21 octobre 2011 ; Chambre régionale des comptes de Bretagne, Rapport d'observations définitives relatif au SDIS d'Ile et Vilaine, 26 octobre 2011.

S'agissant des frais de restauration, la prise en charge par une commune de repas d'élus ou d'agents ne peut normalement s'envisager que dans des cas très précis :

- lors de déplacements en dehors du ressort communal justifiés soit, pour les élus, par la représentation de la commune ou par l'exécution d'un mandat spécial donné préalablement par le conseil municipal ; soit, pour les agents, par un déplacement faisant l'objet d'un ordre de mission

- dans le cadre de frais de représentation définis préalablement par délibération du conseil municipal et pouvant être attribués au maire, aux titulaires de certains emplois administratifs de direction ou à un collaborateur de cabinet ;

- dans le cas très particulier et restreint des fêtes et cérémonies nationales ou locales ou bien lors de réceptions prévues et autorisées par le conseil municipal (à qui il appartient d'en fixer les cadres et limites, notamment budgétaires) et au cours desquelles il peut arriver que des repas soient servis à divers convives, dont des élus et des agents ;

- dans le cadre de l'action sociale en faveur des agents, par une prise en charge partielle, en fonction de critères sociaux, du coût des repas (par chèques-déjeuners, tickets repas ou participations de la collectivité à des restaurants administratifs ou interentreprises)[40].

Les Chambres régionales des comptes constatent régulièrement que certains frais de restauration sont pris en charge par le budget communal alors qu'ils n'entrent pas dans les règles fixées. Les montants en jeu atteignent des montants élevés (28 300 euros en moyenne pour un total sur la mandature de 209 465 euros[41]). Les Chambres ont aussi été amenées à critiquer le volume élevé de boissons alcoolisées, commandées et stockées dans les locaux communaux pour le compte du cabinet du maire[42].

PROPOSITION N°25

Faire apparaître de manière claire et exhaustive dans les délibérations les frais de restauration engagés par les élus dans le cadre de leurs fonctions (avec le nom des convives) ainsi que les modalités d'utilisation des véhicules et accessoires par les élus.

De plus, la loi du 27 décembre 2019 a prévu, pour chaque catégorie de collectivité, que les assemblées délibérantes établissent un état annuel de l'ensemble des indemnités dont bénéficient les élus, au titre de tout mandat et de toute fonction avant l'examen du budget de la collectivité[43]. S'il s'agit d'une avancée importante, il convient de l'étendre

40 CRC Nouvelle Aquitaine, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Oloron Sainte-Marie, 2018, p. 35.

41 CRC Nouvelle Aquitaine, Rapport d'observations définitives relatif à la commune d'Oloron Sainte-Marie, 2018, p. 33.

42 CRC Occitanie préc. : Destinés aux cocktails et réception organisés par le cabinet du maire, la chambre relève l'achat d'un nombre de bouteilles alcoolisées compris entre 10 325 et 10 625 entre 2012 et 2017.

43 Article 28 bis A du projet de loi engagement et proximité.

à toutes les dépenses engagées par les élus et de prévoir un véritable contrôle. Dans les grandes communes et intercommunalités, cette mission devrait être effectuée par la Chambre régionale des comptes, et éventuellement organisée avec la participation d'un groupe de citoyens de la commune tirés au sort.

PROPOSITION N°26

Rendre obligatoire une réunion de l'assemblée délibérante retraçant l'état annuel de l'ensemble des indemnités perçues et des dépenses engagées par tous les membres de la collectivité et en assurer le contrôle.

La loi a renforcé les obligations des collectivités territoriales en matière de communication et de transparence financière.

L'article 107 de la loi n°2015- 991 du 7 août 2015, dite « loi NOTRe » prévoit désormais : 1. la mise à disposition du public du budget dans les 15 jours suivants son adoption par tout moyen de publicité au choix du maire ; 2. la mise en ligne sur le site internet s'il existe des notes de présentation synthétiques sur le budget et le compte administratif et du rapport sur le débat d'orientations budgétaires.

Pourtant, certaines dépenses locales demeurent très opaques. Selon le rapport annuel de la Cour des comptes de 2013, **le seul poste «publicité, relations publiques» des communes, départements et régions (publication de la lettre d'information locale, publicité, organisation de cérémonies de vœux…) représente une masse de 1,5 milliard d'euros**. Chaque année, 150 millions de magazines d'information des collectivités territoriales sont imprimés en France. Sous couvert d'informations, ces différents magazines constituent parfois des outils de propagande électorale et de promotion du travail de l'équipe municipale.

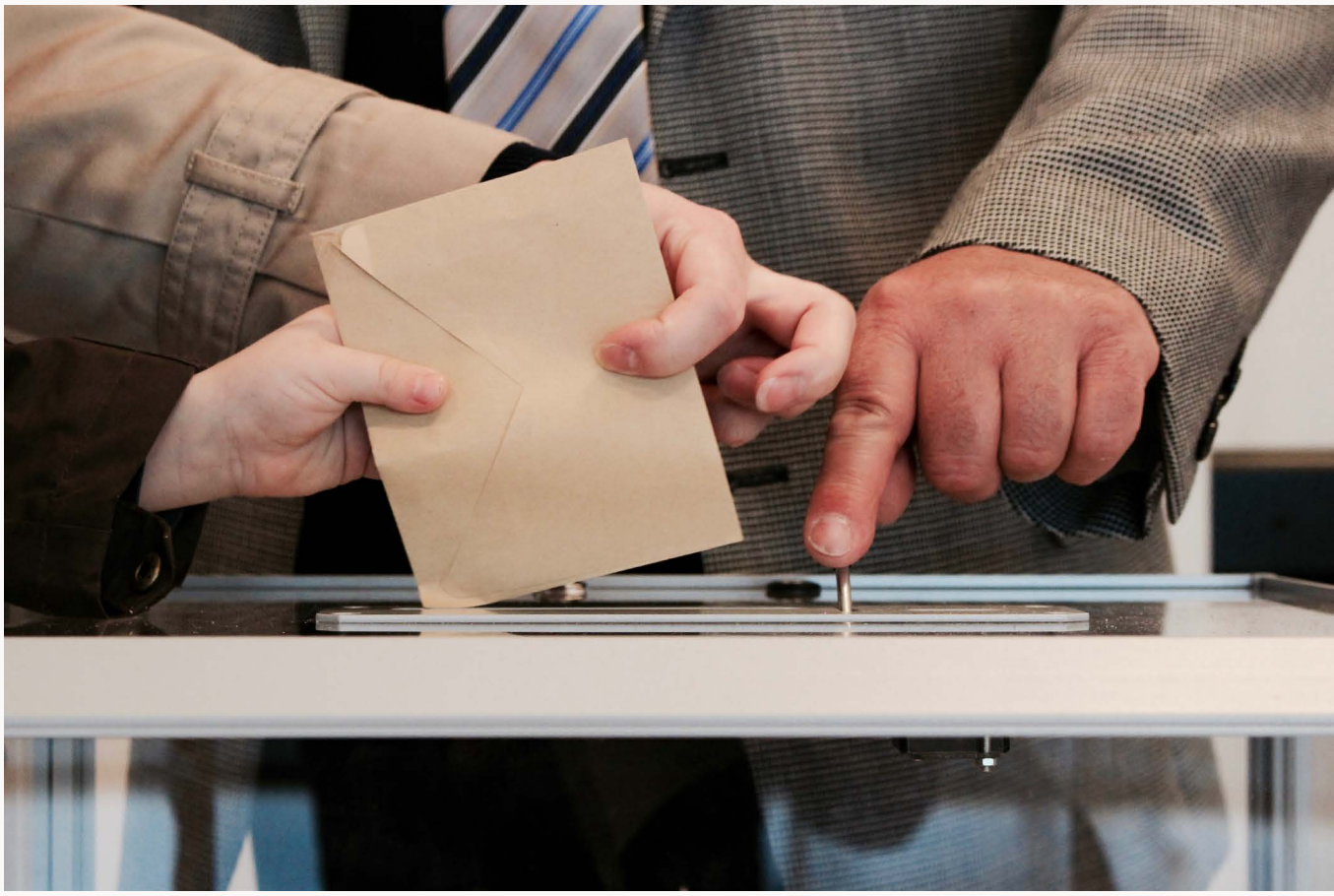
Des dispositions du code électoral visent pourtant à empêcher l'usage des moyens institutionnels de la collectivité pour faire campagne.

L'article L.52-8 du Code électoral prohibe la participation des personnes morales au financement de la campagne électorale d'un candidat. Cette interdiction concerne les dons et la fourniture de « biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués » et vise toutes les personnes morales, dont les collectivités et leurs établissements publics, à l'exception des partis politiques.

L'article L.52-1 du Code électoral interdit les campagnes de promotion publicitaire des réalisations ou de la gestion d'une collectivité organisées sur le territoire de la collectivité à compter du 1er jour du sixième mois précédant le mois au cours duquel l'élection se déroule. Ainsi, le candidat sortant ne peut utiliser le magazine d'information générale de la collectivité pour y tenir une tribune politique (CC, 21 nov. 2002, Oise, 5e circ., n°2002-2672 AN).

PROPOSITION N°27

Les dépenses de communication engagées par les collectivités territoriales doivent être mises à jour trimestriellement et accessibles en open data. Les bulletins ou sites municipaux doivent impérativement comporter des données d'intérêt général brutes (budget, comptes administratifs, rapport d'orientation budgétaire…).



« Les préconisations de ce Livre blanc convergent toutes vers un seul but : inventer un nouveau paradigme démocratique par la mise en place de pratiques plus collégiales et horizontales. Sans changement dans les modes de fonctionnement des élus locaux, leur légitimité et capacité à susciter l'intérêt seront sapées.

CONCLUSION

Les préconisations de Livre blanc convergent toutes vers un seul but : inventer un nouveau paradigme démocratique par la mise en place de pratiques plus collégiales et horizontales. Sans cela, le fossé entre les citoyens et leurs représentants continuera à s'agrandir. Sans changement dans les modes de fonctionnement des élus locaux, leur légitimité et capacité à susciter l'intérêt seront sapées.

La création un statut de l'élu local constitue le prolongement naturel des propositions de ce Livre Blanc. Il complètera la Charte de l'élu local prévue par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 dont les principes très généraux méritent d'être précisés et complétés.

> *Cette Charte vise à faciliter l'exercice, par les élus locaux, de leur mandat (art. L. 1111-1-1 du code général des collectivités territoriales). Ce texte se focalise sur la prévention des conflits d'intérêts ; il rappelle à plusieurs reprises la nécessité d'agir en vue de réaliser l'intérêt général en laissant de côté la recherche d'un avantage personnel. La décentralisation de notre pays ne s'est pas accompagnée de tous les garde-fous nécessaires pour assurer aux élus locaux un cadre juridique clair et protecteur. Un tel statut est indispensable au renforcement de la démocratie locale et à la transparence de la vie publique.*

La première étape serait de transférer aux collectivités territoriales les dispositifs juridiques et déontologiques qui ont fait leur preuve au niveau national. Il faut aussi y inclure des principes relatifs à l'organisation institutionnelle des collectivités afin de respecter le pluralisme des courants d'expression et d'opinion. Souvent négligé, le financement des activités locales doit être encadré par des règles homogènes. On retrouvera ci-après tous les ingrédients pour prévenir les risques de conflit d'intérêts, de détournement de fonds publics ou bien de lutte contre la corruption. Mais ce statut de l'élu local comporte également des principes de bonne conduite, à commencer par le respect de l'égalité femme/homme, la protection de l'environnement, le contrôle des comportements politiques et des dépenses publiques.

STATUT DE L'ÉLU LOCAL

DÉONTOLOGIE DE L'ÉLU LOCAL

1. L'élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité. L'élu local veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts.

2. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote. En cas de conflit d'intérêts, il se déporte afin de ne pas influencer le vote.

3. Dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier. Dans cette optique, il rend public l'ensemble des liens qu'il entretient avec les représentants d'intérêts.

4. Tout élu local remplit une déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale qu'il rend publics et accessibles à tout citoyen qui en fait la demande.

5. L'élu local rend publics tous les dons et présents d'une valeur égale ou supérieure à 150 euros.

6. L'élu local est invité, au cours de son mandat, à se former à la déontologie de la vie publique et aux risques liés à la corruption.

7. Dans l'exercice de ses fonctions, l'élu local s'abstient de prendre des mesures qui lui accordent un avantage personnel ou professionnel futur après la cessation de son mandat et de ses fonctions.

8. L'élu local garantit le respect de l'égalité femme/homme et promeut la lutte contre les comportements sexistes et les discriminations professionnelles.

9. A l'issu de son mandat, tout élu s'engage à ne pas tirer profit de son ancienne situation pour obtenir un avantage financier, ou divulguer des informations d'ordre public, au détriment de l'intérêt général.

ORGANISATION DES TRAVAUX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

10. L'élu local se consacre pleinement à son mandat. Il respecte les règles de non-cumul des mandats et d'incompatibilités.

11. L'élu local participe avec assiduité aux réunions de l'organe délibérant et des instances au sein desquelles il a été désigné. Des sanctions de nature financière peuvent être appliquées en cas d'absences répétées.

12. Chaque élu local doit être prévenu suffisamment à l'avance des dates et du contenu des conseils de l'organe délibérant afin de faciliter le travail préparatoire des élus d'opposition.

13. Tout élu local respecte les droits de l'opposition et la libre discussion au cours des séances et des délibérations de l'assemblée générale.

14. Les présidences de la commission des Finances et des Appels d'offres sont attribuées à un élu d'opposition.

15. Tout élu local s'engage à faciliter la création de missions d'information et d'évaluation afin de renforcer l'évaluation et la transparence des politiques publiques.

16. Toute décision de l'organe délibérant d'une collectivité doit être fondée sur une évaluation préalable de ses effets en matière sociale, environnementale et économique. Ses conséquences juridiques doivent également être précisées en annexe de la décision.

17. Issu du suffrage universel, l'élu local est responsable de ses actes pour la durée de son mandat devant l'ensemble des citoyens, à qui il rend compte des décisions prises dans le cadre de ses fonctions.

DÉMOCRATIE LOCALE ET PUBLICITÉ DES TRAVAUX DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

18. L'élu local informe de manière constante les citoyens sur toute question relevant des activités de la collectivité.

19. Les électeurs doivent être régulièrement consultés sur les affaires de la collectivité territoriale.

20. Tout élu local prend l'initiative et encourage la création de procédures de discussion et de rencontre publiques avec les électeurs.

21. Les élus locaux s'efforcent de prendre en compte les pétitions et autres sollicitations des électeurs en les inscrivant à l'ordre du jour des réunions de l'organe délibérant.

22. L'organe délibérant d'une collectivité territoriale peut auditionner, lors de ses réunions, toute personne qui en fait la demande dans les conditions prévues par la loi.

23. Les informations produites par la collectivité territoriale sont diffusées en open data dans un format aisément réutilisable.

FINANCEMENT DES ACTIVITÉS LOCALES ET CONTRÔLE DE L'USAGE DES FONDS PUBLICS

24. Toute collectivité territoriale établit un état annuel de l'usage des fonds publics de la collectivité et de l'ensemble des indemnités perçues et des dépenses effectuées.

25. Est obligatoire la tenue d'une réunion de l'assemblée délibérante retraçant l'état annuel de l'ensemble des indemnités perçues et des dépenses engagées par tous les membres de la collectivité.

26. Tout élu local s'engage à ne pas utiliser les ressources et les moyens mis à sa disposition pour l'exercice de son mandat ou de ses fonctions à d'autres fins que ceux-ci.

27. Les frais de représentation sont inscrits dans un référentiel de nature réglementaire qui est rendu public par tout moyen.

28. Les dépenses de communication engagées par les collectivités territoriales sont mises à jour trimestriellement et accessibles en open data.

À PROPOS

OBSERVATOIRE DE L'ÉTHIQUE PUBLIQUE

L'Observatoire de l'éthique publique entend rassembler des acteurs publics et des chercheurs afin de contribuer aux progrès de la transparence et de la déontologie, aussi bien dans le champ de la connaissance scientifique que dans le domaine des pratiques politiques. Il se veut ainsi une force de recherche, de proposition, de conseil et de sensibilisation.

MEDIACITÉS

Mediacités est un site d'investigation lancé en décembre 2016 dans les métropoles de Lille, Lyon, Nantes et Toulouse. Indépendant et sans publicité, il se finance uniquement grâce aux contributions de ses 3 200 abonnés. Les journalistes de Mediacités enquêtent sur les pouvoirs locaux (politique, économie, environnement, culture, sport).

Mediacités a publié en novembre 2019 un « Manifeste pour une démocratie locale réelle ». Ce texte a reçu le soutien de nombreux intellectuels et experts de la démocratie locale, parmi lesquels Loïc Blondiaux, Julia Cagé, Dominique Méda, Yves Lacoste ou encore Béatrice Giblin. Le présent Livre blanc pour une démocratie locale rénovée , réalisé en partenariat avec l'Observatoire de l'éthique publique, s'appuie pour partie sur ce manifeste.

CRÉDITS

Mise en page : Pierre Leibovici (Mediacités)

Images : sauf mention contraire, toutes les images utilisées dans ce document sont diffusées sous licence libre.

Page 1 : Département des Yvelines - CC BY-ND / Page 3 : Département des Yvelines - CC-BY-ND / Page 4 : Département des Yvelines - CC-BY-ND / Page 8 : Xerones-BY-NC / Page 12 : Département des Yvelines - CC-BY-ND / Page 15 : Edwin Andrade - Unsplash / Page 17 : Henry Salomé - CC BY-ND / Page 20 : Département des Yvelines - CC-BY-ND / Page 22 : Fred-Romero CC-BY / Page 24 : Arnaud Jaegers - Unsplash / Page 27 : Florian Pépellin - CC-BY-SA / Page 28 : Segdgfj - CC BY SA / Page 31 : Waqar / Unsplash / Page 34 : Département des Yvelines - CC BY-ND / Page 37 : Département des Yvelines - CC BY-ND / Page 39 : Arnaud Jaegers - Unsplash / Page 40 : Département des Yvelines - CC BY-ND

http://www.observatoireethiquepublique.com/

75, rue Pouchet, 75017 Paris

E-mail : obs.ethique.publique@gmail.com
Twitter : @ObservatoireEP
LinkedIn : L'Observatoire de l'Ethique Publique

www.mediacites.fr

11-15 rue de la Réunion, 75020 Paris

E-mail : contact@mediacites.fr
Twitter : @Mediacites
Facebook : facebook.com/Mediacites

Livre blanc pour une démocratie locale rénovée - OEP/Mediacités - Février 2020